

臺灣地區婦女福利需求初探與政策芻議

· 王麗容 ·

前言

過去約五至十年來，社會福利終於得到政府的青睞，儘管社會福利的總預算仍相當不足，無法反映社會福利需求於一二，但總是比以前受到政府的重視。唯性別差異的福利需求，在政府的政策中仍然未見重視，其中婦女福利預算在政府社會福利預算中所佔比例微乎其微，而且相關組織仍相當缺乏完整體系，可證明其中之問題所在，本引言主要是從內政部委託研究，「婦女福利需求初步評估報告」中所摘錄，詳細資料請見原來的研究報告。

一、臺灣地區婦女主要福利需求分析

臺灣地區的婦女福利需求究竟內容為何呢？就生命發展歷程觀點，從青少年期到老年期比較重要的婦女福利需求，不只具有生命發展階段上需求的差異性，總體比較上各種需求也有其重點上的不同，因此，未來婦女福利資源的優先分配上，也有其順位上的差異。

大致而言，青少年期的重要婦女福利內涵是女性青少年受性侵犯和性利用的雛妓防範和處置需求，以及青少年未婚懷孕的預防和安置需求。另外，青少年犯罪問題逐漸嚴重化，女性青少年犯罪預防和矯治也是值得重視的一環。

而隨著婦女步入婚育年齡階段，雖然未必所有婦女都經過相同的生命週期，但綜合而言，大致面臨的主要婦女福利需求來自婚姻調適、受暴（受虐）問題、工作和家庭兩難問題、勞動參與的福利和權益問題、以及女性經濟不安全問題。而當女性步入老年期，由於其平均壽命較男性為長，但經濟生活安全則不若男性，更可能遭遇一些特殊的福利要求，主要有經濟生活保障需求、健康調適需求、心理暨社會調適需求等。經研究分析，綜合歸納後有如下十大婦女福利需求：

(一) 雛妓保護需求：

臺灣地區的雛妓究竟有多少仍是個謎，不過最保守的合計（根據各方統計數字），三至五萬人應是個比較接近的數字。雖然和臺灣地區總女性人口數相比是個小數字，但基於人性保護的人權基本觀念，這是社會福利工作中必須置予高順位照顧的福利人口群。從預防觀點，雛妓工作的危機

人口群是最需要的，包括下列標的人口：(1)少女和其家庭—社區；(2)貧窮戶或低收入家庭；(3)有偏差行為傾向的青少年；(4)特殊場所打工的青少年。

就治療或事後處置觀點而言，「整體性」福利服務設計才是解決離婚問題的重要方法。中途之家的危機服務固然重要，整合式的長期和多元服務，包括個案諮詢、教育、就業、職訓的提供，是發揮實際輔導功能所需。臺灣地區有少數民間團體和政府組織已朝此目標運作中，但「片斷型」的服務常是工作發展上的挫折所在。

(二)受暴(受虐)婦女的保護需求

臺灣地區受暴(受虐)婦女的比率有多少，實際數字為何，也沒有相當確切的統計數字。不過綜合官方統計和民間婦女福利相關團體的服務資料顯示，一〇%—一二·五%的已婚婦女曾有被丈夫施暴的經驗，其中主要是肢體暴力(另有性暴力和語言暴力)。而另有些婦女受暴(虐)是社會中人身安全不足所受的傷害。因此，婦女受暴(虐)實際的數字勢必高於前面的百分數字。

對於受暴(虐)的婦女，最緊急的需求是諮商和庇護，而接著是調適介入工作。然而，若是服務的「可近性」不足，則使用服務不普及，受害者尋求服務的動力也將受到影響。因此，如何提供一個具有「社區」為基礎提供模式，將是受暴(受虐)婦女的重要服務取向。目前臺灣地區除了大都會區的服務網絡可及性較高之外，愈是城鄉發展較落後地區，可能是愈需要地區，但反而愈缺乏。

(三)婚姻調適和離婚婦女之保障需求：

臺灣地區的離婚率在近年有逐漸升高的趨勢，而相反的，結婚率反而有下降的趨勢，前者現在約為千分之一·一，後者約為千分之五·五。面對這樣婚姻發展趨勢，除了婚前諮商的提供特別重要之外，如何協助離婚

婦女的心理調適，以及經濟生活保障，依本研究發展，是極為重要的課題。

本研究認為，提升離婚的生活及財產保障，有必要修改財產權和民法親屬篇等相關規定外，如何加強女性適應社會的能力，提高女性經濟自主和情緒支持網絡，是社會福利整體性服務必要的一環。而「家庭」為核心(包括單親)的福利服務，尤其是最需要的服務模式。

目前社教機構和社會福利機構提供了不少這一類的服務，唯普及性和宣傳策略皆有待加強。另外，本研究建議在結婚戶口登記時(或前)，是否有關機關也提供婚姻諮詢服務資訊，雖未必「強制性」接受婚姻教育，但是提供選擇式服務資訊也應是可行的。

(四)女性單親和貧窮女性化問題與福利需求：

臺灣地區單親家庭(父或母與未婚子女居住)者約一〇·八五%，但若採狹義的定義，或社會福利所關注「家庭中只有父或母與十八歲以下女居住者」，則約六·五%。唯值得注意的是女性單親家庭(女性為戶長者)約男性單親家庭(男性為戶長者)之二倍。而低收入戶家庭中，女性為戶長的單親家庭佔女性單親的四四·三%，而男性則占八·一%，而單親在低收入中佔了近四分之一(二三·五%)。另外，低收入戶家庭，超過八〇%是女性為戶長之家庭。因此，「貧窮女性化(feminization of poverty)是個值得正視的問題。

在硬體方面，對單親居住的需求協助是極為迫切的課題，尤其是女性單親家庭常是經濟的弱勢者，更有此需要。

其次，就軟體的福利方案而言，此類家庭也需一套兼顧不同家庭組成份子需求的「家庭取向」福利服務，使他們發展為「成功家庭」。

(五)家庭依賴和減輕婦女照顧角色壓力需求

女性的家庭照顧角色壓力，乃來自傳統性別角色社會化和社會期待之

結果。女性家庭照顧的主要照顧對象，包含子女、父母和配偶，其中的前兩項更是女性面對照顧角色壓力最大的來源。尤其職業婦女所面對的壓力也就更大，因為兒童可托育率在臺灣地區約三〇%，和先進國家的「五〇%至九五%相比，確實是一大差距。而女性又常常是家人重病的主要照顧者，家人重病五五%八〇%均由女性（女兒、媳婦、配偶）擔負，高齡化社會來臨更強化這種社會角色壓力。另外尚有因其殘障子女和家人無法獲得適當養護之家庭，婦女照顧角色負擔和壓力也將類似。

因此，全國性托育政策、老年（安）養護及照顧、殘障養護政策等都是減少女性身心壓力刻不容緩的議題。

(六) 老年婦女經濟安全和生活保障需求：

高齡化社區中的女性面臨的是社會對年齡（老年）和性別（女性）的雙重歧視，她們在社會中所受到處遇比老年男性更多不公平，也需要較多的生活保障。

本研究發現，女性比男性老年更易遭遇經濟不安全，約七〇%老年女性需靠自己之外的經濟資源，相對於男性的五五%需靠外來資源，高出一五%，其主要原因和年輕時勞動參與比率低，且遭遇就業歧視和老年寡居比例較高有關。其他老年婦女的生理、心理和社會調適問題，也都是高齡化社會來臨應予以正視的問題。

目前國民年金制正草擬中，是保障女性老年經濟安全的重要政策之一，唯如何避免女性在制度中受到性別歧視，變為制度中的邊緣化對象，或缺乏性別差異的考量，是值得進一步探討的政策性問題。

(七) 青少年行為偏差和未婚懷孕的保護需求：

女性青少年的犯罪人數有逐年增加的趨勢，五年之內成長了四倍，其原因因含蓋了升學壓力、家人關係和同儕影響，甚至大眾傳播文化等，不一而足。但是，從社會福利的觀點，如何提供具有諮商、休閒和成長等

多功能、多目標之服務網絡，從預防和治療雙管齊下的服務體系，是為當急之務。而隨著性感觀念的開放，女性青少年未婚懷孕雖有確切數字作為分析的基礎，但從一〇%以上的青少年群有性經驗來看，每年民間機構收容未婚媽媽的數字儘管不多（容納有限，約百人以內），未婚懷孕、墮胎的女性青少年應不在少數，唯如何提供一個綜合性和多元化的福利服務，包括性教育、懷孕的後期安置、家庭性服務和女性生涯發展觀念之灌輸，是相關政策規劃上不容忽視的課題。

(八) 少女未就業和就業之輔導需求：

女性一五—二四歲人口群中，未在學者有五八%左右，而其中業者約三分之二，未業者約佔三分之一。唯業者中有三分之一以上常有工作和個人認同方面的困擾，而且臺灣地區有許多青少年就業的陷阱，出現許多不正當的休閒娛樂場所和故意違反少年福利法的僱用少女打工場所。因此，對青少年就業的輔導和其就業的保護，以及各種職業訓練的提供，有必要再強化整體的就業服務體系，才能保障少女就業安全，並輔導未就業青少年就業，其中特別需要的可能是制訂青少年勞動保護，責成雇主善盡保護青少年身心發展之責，包括勞動條件、職訓、身心輔導、生涯發展等多重保護。

(九) 婦女勞動參與之工作福利需求：

臺灣地區就業環境的兩性不平等現象，除了女性平均薪資約為男性的三分之二之不公平情形外，招募、升遷、解僱等性別差別待遇情形，均有待速擬兩性工作平等法加以落實。唯隨著女性勞動參與的增加（四五·九%），也為了擴展女性勞動參與（含二度就業）的權利，工作場所或雇主更應提供協助兩性（不只是女性）克服工作與家庭兩難「家庭取向」福利，其中比較重要者包含了育嬰假和兒童照顧假，企業托兒、彈性工時、部分時間的工時設計、工作分擔制、工時儲存制、以及壓縮型工時設計等。

另外工作場所應提供「員工協助方案」(Employee Assistance Program)用以協助員工克服親職教育、婚姻調適、家務管理、職場適應等問題，促使女性勞動者在職場上也有「全人」的發展而不只是機器的延伸。

(十) 婦女「全人發展」的需求：

不同生命發展階段，婦女有不同的發展需求。除了上述相關需求之外，青少年期的休閒和身心發展需求，育齡期的親職能力成長需求，中老年的社會參與，如志願服務和休閒參與等需求，以及老年期的「整合」而非「絕望」的發展需求，都是今日探討婦女相關福利必須省思的問題。唯不管是成長團體、活動方案或是生涯諮商等，都需要一套完整的婦女福利政策作為規畫的指南，或行動的方針。

以上是本研究所發現的十大婦女福利需求，其範圍涵蓋了婦女經濟保障、社會及情緒發展、人身保護、角色調適、就業安全 and 社會參與等需求。

然而需求只是問題呈現的一面，最需要克服的恐怕是政策的擬訂，作為解決問題的引導方針。因此，本研究擬提下列「婦女福利政策十大主張」。

二、未來臺灣地區婦女福利政策之雛型與展望

本研究經綜合評估臺灣地區婦女福利需求，不只發現臺灣地區許多婦女處於社會中的弱勢和不公平的社會地位，需要完整而綜合的福利服務網絡來滿足多元性問題之婦女需求，同時也發現臺灣地區迫切而要訂定一套保障婦女社會安全的婦女福利政策，作為引導婦女福利相關方案研擬的指針和參考的依據，也作為建構一個符合地方性需求和因應變遷性婦女問題之服務輸送體系(service delivery)的準繩。

(一) 臺灣地區婦女福利政策的雛型：

本研究依研究所得之十大婦女福利需求狀況，提出婦女福利政策的雛型，供政府有關部門參考。本研究發現，臺灣地區女性長期以來受到性別角色壓力和許多歧視女性社會價值觀的影響，女性一直處於兩性社會中的相對弱勢者，任何生活事件發生時，女性經常變成經濟的相對貧窮者和生理、心理與社會調適上的弱勢者。這些存在社會上的「規範性」(Normative)問題常是導致婦女需要國家提供福利性措施的主要原因。因此未來的婦女福利政策，消極性功能應能彌補兩性不平等的社會價值觀或性別歧視下所帶來的女性弱勢問題，積極性功能則在於倡導兩性平等的社會環境，以減少女性在社會福利上的負擔。

究竟我們需要什麼樣的婦女福利政策呢？原則上此政策應能達到下述

三大目標：

1. 提升女性保護，並加強女性生活適應能力。
2. 減少女性經濟貧窮，並促進女性潛能開發。
3. 倡導兩性平等，並保障女性公平社會參與。

就內容而言，婦女福利政策宜涵蓋下列十大政策主張或具體方針，作為立法和規劃各有關方案的依據：

1. 訂定保護女性免於性侵犯和性利用，並具有人身安全保障的相關法令，以保護女性基本人權。
2. 倡導正確婚姻價值觀，並保障女性在婚姻的平等權，並對失婚婦女提供多元性的福利服務。
3. 確保婦女的經濟生活安定，避免生活事件所帶來的經濟匱乏與經濟被剝奪問題，以保障婦女基本上生活需求。
4. 加強兒童照顧、老人和殘障照顧措施，以減女性家庭角色壓力，並提升其個人參與社會的機會，並提升個人生活的價值感。

5. 積極保護未婚懷孕和受虐(暴)等特殊境遇的婦女，提供社區型的服務網絡，以避免女性遭遇二度傷害。
6. 促進女性公平勞動參與，提供女性勞動保護措施，以提升女性工作生活的品質。
7. 加強職場上「工作與家庭平衡」方案，提供母性保護措施和避免母性歧視之工作處遇。
8. 加強女性生涯規劃和發展概念，建構整合個人、家庭、事業於一體的生命歷程。
9. 增進老年婦女的生活保障，在福利設計上避免女性淪為男性的附屬。
10. 增加女性自我潛能的開發，提升女性自我角色的認同，並倡導兩性均等的社會觀。

三、臺灣地區婦女福利的方案規畫雛型

除了婦女福利政策是規畫婦女福利應具備的工作指南之外，本研究也發現方案的設計和落實才是達成政策目標之所在。綜合歸納之，社會福利的直接方案大概有六大類型：

- (一) 女性保護服務方案：此類型方案的目的是保護女性免於人身安全的威脅，並提供基本生活安全的保護。比較重要的方案包括婚姻暴力防治、反性騷擾、未婚懷孕、人生安全保護、性侵犯及性利用防治方案。
- (二) 女性經濟保護方案：此類型方案是保護女性免於經濟匱乏和維護女性基本生活需求，包括對女性個人和其家庭的協助，比較急需提供的方案包含單親家庭生活保障、受害婦女臨時生活補助、離婚或單身婦女緊急生活協助方案，以及老年婦女經濟安全保障方案。
- (三) 女性生活調適方案：此類型方案是用以協助女性個人生理、心理暨社會調適，以提升女性自我價值感。

本研究發現比較急需的方案包括：婚姻諮商服務、親職教育、單身婦女生活調適、老年婦女生涯規畫等方案。

(四) 女性「顧職減壓」方案：此類型方案在於協助女性減輕照顧角色的壓力，減少這一類家庭職務所帶來的身心健康問題。本研究發現，比較重要的方案有：育嬰托兒服務方案、兒童照顧諮詢和轉介服務方案，另有殘障照顧服務方案、托老和養老服務方案，以及居家看護及居家護理服務方案。

(五) 女性社會參與方案：此類型方案是用以提升女性的社會投入(social involvement)和社會互動(social interaction)等人際關係品質，增強女性社會歸屬感，並提升女性潛能開發。比較需要的方案有：志願服務、女性休閒工作參與。

(六) 女性成長服務方案：此類型服務方案在於增進女性個人的再成長，促使女性得以獲得全人的發展，比較需要的方案有：女性再教育方案、女性成長團體服務方案、家務管理與壓力管理服務方案，以及女性角色自覺方案等。

除上述社會部門應提供的重要婦女福利服務方案外(見表一)，欲提高婦女生活福祉，尚須整合勞動相關政策和措施，否則仍難奏其效。因為後者是比較積極地預防女性處於社會弱勢的必要措施；而前者則是比較消極地補救女性已處於社會中相對被剝奪地位而提供的措施，主要的措施或方案有如表二所列的六大類型二十二個方案。

四、臺灣地區婦女福利之服務輸送體系構想：

政策是方案研擬的指南，方案是落實政策的必要過程，唯尚必須具備有效率和行政運作功能的「服務輸送結構」(Service delivery structure)，方能將服務遞送到需要者的身上，發揮政策、方案與服務的整體功效。

本研究認為「工欲善其事，必先利其器」，在組織結構上應具備政府願

意提供女性福利服務的承諾，那就是在全國社會福利最高主管機關內，應設置「婦女福利局」或「婦女服務局」，即使目前尚未將社會福利最高主管部門提升為「部」級的層級組織，但至少目前應儘速成立婦女福利或婦女服務科，以專責單位推動婦女福利暨服務工作（見表二）。

其次，猶如前述的方案內涵所強調的積極性女性勞動服務和權益保障，事實上是推動婦女福利非常需要「橫向配合、縱向發展」的業務；因此，勞動部門的中央主管機構，將來若成立「勞動部」，應成立「婦女勞動局」，而目前也應有專司婦女勞動的科室，以專責單位推動婦女福利工作暨服務工作（見表三）。

這個理念的基本假設是：唯有預防性的婦女勞動保護工作發揮得宜，女性福利也才有保障，也才可減少社會福利中的女性福利支出，否則女性永遠是社會中的弱勢族群。

但是婦女社會福利的提供與目標的達成，除了政府部門之外，尚有賴民間志願服務以及一些商業性的組織（見表四及表五），完全仰賴政府是過度依賴，也不見得最有效率，許多福利國家的文獻中均有具體的批判；因此，福利多元主義的福利推動模式，也可能是婦女福利服務輸送比較可行之道。所以，政府也要鼓勵民間組織，或志願型，或商業型，共同為婦女福利工作之落實而努力。

總之，臺灣地區婦女福利相關問題逐漸多元化和複雜化，其原因從前述的三種女性主義解釋模型中可以獲得一些解釋。就政府而言，最重要的是應儘快訂出一套比較周延性的婦女福利政策，用以保障女性在社會中經濟、社會和心理等多層面的基本需求，同時發展各種相關的運作性方案來落實這些政策。但是最重要的服務輸送結構，究竟如何來建構和運作，建立起一個具地方化和社區化的福利服務網絡，也是整體婦女福利政策規劃中不可忽視的一環。

結語

本研究依 P-P-P-S (Problem-defining, policy-making, program-design, service-delivery) 的理念模型，摘要地敘述臺灣地區婦女重要社會福利課題之所在，提出臺灣地區十大婦女福利問題與需求。接著，依問題的背景特質，提出應能反映問題特性的政策主張，而有臺灣地區婦女福利政策十大方針的提出。而後，本研究認為唯有經由重要方案的設計，政策理念方得以落實。因此，本研究提出現階段比較急迫的各類型婦女福利服務方案。唯徒法不足以致行，本研究認為有必要在政府社政與勞動部門，分別成立婦女福利局與婦女勞動局，才能發揮服務遞送的成效。所以，相關部門的成立與專業人力的運用，是未來推動婦女福利的必要措施。而民間組織和商業部門對婦女福利服務的提供也不應忽略，政府也應積極的協助並加以獎勵，走向福利多元主義的福利提供模式，這也是本研究的另一個呼籲。

未來社會福利資源的分配，從本研究中可以看出十大婦女福利需求是核心的領域，也是最急迫的領域；至於需求到甚麼程度，本研究僅提出大致的概念，有待日後進一步的研究。

※以上引言，請詳見王麗容等（一九九四）「台灣地區婦女福利需求初步評估研究」——內政部委託研究。

（本文作者為臺灣大學社會學系、所副教授）

表一 婦女福利重要實施方案—社會部門

1. 女性保護服務方案：	(1) 婚姻暴力防治方案 (2) 性騷擾預防及服務方案 (3) 未婚懷孕服務方案 (4) 人身安全保護方案 (5) 性侵犯及性利用防治方案
2. 女性經濟保護方案：	(1) 單親家庭生活保障方案 (2) 受害婦女臨時生活補助方案 (3) 離婚單身婦女經濟安全保障方案
3. 女性生活調適方案：	(1) 婚姻諮商服務方案 (2) 親職教育服務方案 (3) 離婚問題諮詢和服務方案 (4) 單身婦女生活服務方案 (5) 老年婦女生涯規劃服務方案
4. 女性「顧職減壓」方案：	(1) 志願服務方案 (2) 女性休閒服務方案 (3) 女性工作參與方案
6. 女性成長服務方案：	(1) 女性再教育方案 (2) 女性成長團體服務方案 (3) 女性家務管理成長方案 (4) 女性壓力管理服務方案 (5) 女性角色自覺服務方案

表二 婦女福利政策實施方案—勞動部門

1. 女性勞動保護方案：	(1) 勞動條件保護 (1) 勞動安全保護
2. 女性勞動公平方案：	(1) 性別配額 (Sex quota) 措施 (2) 同工同酬 (Equal pay) 措施 (3) 反性別歧視方案 (僱用、升遷、訓練薪資...等)
3. 女性勞動潛能開發方案：	(1) 女性在职訓練方案 (2) 女性再就業訓練方案 (3) 女性職業輔導及諮詢方案 (4) 女性主管訓練方案
4. 女性勞動品質提升方案：	(1) 工作調適協助方案 (2) 育嬰 (兒) 假制度 (3) 母職休假及福利保障制度
6. 平衡工作與家庭生活政策：	(1) 彈性工時制度 (2) 居家工作制度 (3) 工時壓縮制度 (4) 居家工作制度 (5) 部分時工作制度 (6) 工作分擔制度 (7) 企業托兒 / 托老制度 (8) 工作與家庭生活諮商制度

表三 婦女福利服務政府組織結構—社政和勞動部門

	社 政 部 門			勞 動 部 門		
	中 央	省 市	地 方	中 央	省 市	地 方
方案一	婦女福利(服務)局 (社會部)	婦女服務科 (局)	婦女服務股	婦女勞動局	婦女勞動科 (局)	婦女勞動股
方案二	婦女福利服務科 (社會司)	婦女服務科 (局)		婦女勞動科(室)	婦女勞動科	

表四 婦女福利政策實施方案—勞動部門

類 型	功 能	目 標 群 體
1. 支持性福利組織	(1) 資訊和諮詢服務 (2) 諮商和輔導服務 (3) 其他相關之服務	一般婦女：婚姻問題 親職關係 生涯發展
2. 保護性福利組織	(1) 中途之家保護服務 (2) 保護服務專線服務 (3) 其他危機調適服務	不幸婦女：雛妓、單親 受虐(暴) 其他危機
3. 成長性福利組織	(1) 親職教育服務 (2) 生涯發展諮商服務 (3) 再教育、再成長服務	一般婦女：特別目的 個人目的
4. 補充性福利組織	(1) 居住安置服務 (2) 經濟安全服務 (3) 其他生活安排服務	一般婦女：單親、老年 低收入 其他
5. 倡導性福利組織	(1) 婦女運動服務 (2) 婦女知性服務 (3) 婦女服務推展行動	所有婦女

表五 婦女福利服務商業性組織 (Commerical Organization) 和功能

類 型	功 能
1. 支持性組織 2. 成長性組織 3. 補充性組織	提升及滿足不婦女服務需求